

Aan:
de Raad van de gemeente Leiden

Leiden, 4 april 2011

Onderwerp: Onderzoek Rekenkamercommissie over elektronische dienstverlening

Geachte leden,

Zoals aangekondigd in ons jaarplan 2011 heeft de Rekenkamercommissie Leiden een kort onderzoek uitgevoerd naar de elektronische dienstverlening door de gemeente Leiden. Met haar onderzoek wil de Rekenkamercommissie een bijdrage leveren aan de beoordeling van de gemeentelijke ambities in relatie tot de inspanningen die daarvoor worden gepleegd en de resultaten die (inmiddels) worden behaald. Het onderzoek bestond uit een informatief gesprek met mevrouw M. van der Starre (concerndirecteur) en de heer A. Otto (beleidsmedewerker elektronische dienstverlening) van de gemeente Leiden, de analyse van een aantal (internet)publicaties en van de uitkomsten van de stadsenquête Leiden 2010. Een conceptversie van deze brief is voorgelegd aan de gemeentesecretaris en de concerndirecteur voor een ambtelijke reactie. De ontvangen reactie gaf geen aanleiding de Rekenkamerbrief inhoudelijk aan te passen.

Hierbij informeer ik u over onze bevindingen en de conclusies die wij daaraan verbinden.

Elektronische dienstverlening, ambities

In de bestuursovereenkomst van het huidige College van burgemeester en wethouders is de ambitie opgenomen de komende jaren de meest klantvriendelijke gemeente van Nederland te worden. Deze grote ambitie – die verder reikt dan goede elektronische dienstverlening - sluit goed aan bij het actuele verwachtingspatroon van burgers, bedrijven en instellingen. Zij vragen namelijk om een overheid die snel, efficiënt en klantgericht werkt en niet steeds naar de bekende weg vraagt, dus een betere dienstverlening biedt met minder administratieve lasten. De ontwikkelingen op het gebied van elektronische dienstverlening bij alle bedrijven en organisaties gaan heel hard, de wensen van klanten/burgers gaan hand in hand met de toegenomen mogelijkheden en dit stelt ook hoge eisen aan de gemeentelijke overheid. Daarom wordt van de gemeente gevraagd de burger een hoge mate van dienstverlening te bieden met een brede mix van klantkanalen (zoals post, loketten, telefonie, website etc.). Om niet achter te blijven en aan deze verwachtingen tegemoet te komen, ligt het in de rede dat de gemeente voor informatie en de aanvraag van een veelheid aan producten 24 uur per dag, 7 dagen per week, vanuit huis bereikbaar zal moeten zijn. Om dat te realiseren, is ook intensieve samenwerking met andere overheidsorganisaties nodig ten behoeve van afstemming van de gegevenshuishouding en aansluiting op bestaande en komende basisvoorzieningen. Ook hoort de toegankelijkheid van gemeentelijke informatie en producten optimaal te zijn.



De gemeente Leiden heeft in de "Visie en programma elektronische dienstverlening 2010" deze opgaven als volgt vertaald:

Leiden gaat in de dienstverlening met zijn tijd mee; burgers, bedrijven en instellingen kunnen diensten en producten ook digitaal aanvragen, waar en wanneer ze maar willen. Deze "klanten" van de gemeente ervaren het digitale kanaal als een prettig kanaal en een goed alternatief voor de balies.

In het programma is te lezen dat:

Wanneer een burger, bedrijf of instelling contact wil opnemen met willekeurig welke dienst binnen de gemeente, zal hij zich rond 2010 wenden tot de gemeente, die één gezicht heeft, één loket en meerdere ingangen. Hiervoor is een Klant Contact Center ingericht. Of de burger nu naar de balie gaat, het algemene telefoonnummer belt, een brief stuurt of op internet naar de website surft, overal krijgt hij op een prettige en eenduidige manier op iedere vraag een bevredigend antwoord waar hij op kan vertrouwen. Hij wordt niet langer van het kastje naar de muur gestuurd. De website biedtde mogelijkheid om de gemeente ruimte-, tijd- en persoonsongebonden te benaderen.De burger kan 24 uur per dag, 7 dagen in de week informatie zoeken, en producten en diensten aanvragen en betalen. ...De website biedt een enorme hoeveelheid informatie aan over een keur van onderwerpen. Deze informatie is dusdanig ontsloten dat het geen enkele moeite kost om te vinden wat wordt gezocht en om te begrijpen wat er staat. De website biedt echter meer dan alleen informatie; het is ook mogelijk om er producten en diensten aan te vragen. Dat gaat heel gemakkelijk en veilig. Rond 2010 kan de gemeente via de website ook maatwerk bieden in de elektronische dienstverlening. Iedere burger kan namelijk zijn "eigen pagina" openen na identificatie met DigiD.

Uitwerking

In het programma zijn de volgende prestatie-indicatoren opgenomen met stijgende ambities in de jaren tot en met 2010:

Tabel 1 Prestatie-indicatoren elektronische dienstverlening Leiden

Nr.	Prestatie-indicator	Nulmeting (met jaar)	2007	2008	2009	2010
1.8a	Aantal producten op website	250 (juli 2005)	400	400	400	400
1.8b	Aantal downloadbare publieks-formulieren	15 (juli 2005)	25	25	25	25
1.8c	Aantal transacties via internet (formulieren en producten)	4 (1/1/06)	14	20	24	28
1.8d	% van de burgers dat zegt bekend te zijn met de gemeentelijke website	63% (2004) 63% (2005) 73% (2006)	75%	80%	80%	80%
1.8e	Plaats gemeentelijke website op lijst AdviesOverheids.nl	427 (2003) 105 (2004) 37 (2005)	Top 25	Top 25	Top 25	Top 25

Bron: Programma elektronische dienstverlening gemeente Leiden



Dit alles overziend heeft de gemeente Leiden zichzelf hoge ambities gesteld: de dienstverlening te verbeteren, niet alleen elektronisch, maar via alle kanalen, wat vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en instellingen terecht is.

De Rekenkamercommissie heeft vastgesteld dat in de uitvoering van het programma langs een aantal concrete sporen wordt gewerkt:

- de inrichting van een centraal Klant Contact Center, inclusief een nieuwe technische backbone voor het organiseren van klantcontacten,
- het herorganiseren van interne processen bij de gemeente door middel van zgn. zaakgericht werken om kastje-naar-muur-ervaringen te voorkomen en
- het beperken van regelgeving (bijv. meer ruimte om bomen vergunningsvrij te kappen).

Voor veel van deze activiteiten geldt dat de onderzoeksfase / aanbestedingsfase doorlopen is, en dat het nu vooral aankomt op uitwerking en invoering. Dat betekent het ontwikkelen en implementeren van nieuwe ICT-systemen, het herorganiseren van werkprocessen, de herinrichting van de organisatie, en een verandering van houding en gedrag van de medewerkers.

Beoordeling

De Rekenkamercommissie heeft allereerst de ambities in de vorm van de in Tabel 1 opgenomen prestatie-indicatoren uit het programma Elektronische dienstverlening vergeleken met de realisatie daarvan, zoals opgenomen in de begroting 2011, zie hiervoor onderstaande Tabel 2. Positief is dat bijna alle prestatie-indicatoren tot en met 2009 ruim gehaald zijn. Alleen de plaats van de gemeentelijke website op de lijst AdviesOverheid.nl is met plaats 26 net buiten de Top 25 gebleven. Opvallend is dat de indicator 'Aantal producten op de website, 1.8a', zoals opgenomen in het programma Elektronische dienstverlening niet is opgenomen in de begroting en deze kennelijk ook niet meer wordt gemonitord.

Tabel 2 Prestatie-indicatoren elektronische dienstverlening Leiden, programmabegroting 2011

Indicator in programma elektronische dienstverlening (tabel 1)	Indicatoren zoals opgenomen in de begroting 2011		Realisatie	2011	2012
1.8b	Prestatie indicator p1.5a	Aantal downloadbare publieksformulieren (tweede niveau)	60 (2008) 50 (2009)	50	50
1.8c	Prestatie indicator p1.5b	Aantal transacties (formulieren en producten) via internet (derde en vierde niveau)	48 (2008) 65 (2009)	85	95
1.8d	Prestatie indicator p1.5c	% van de burgers met internet dat zegt bekend te zijn met de gemeentelijke website	71% (2008) 85% (2009)	84%	85%
1.8e	Effect indicator e1.5a	Plaats gemeentelijke website op lijst AdviesOverheid.nl	21 (2007) 46 (2008) 26 (2009)	Top 25	Top 25

Bron: Programmabegroting 2011 gemeente Leiden



De Rekenkamercommissie heeft ook op een andere manier gekeken naar het niveau van de gemeentelijke (elektronische) dienstverlening. Over de elektronische dienstverlening door gemeenten bestaat een aantal benchmarks op internet, die elk op hun eigen wijze de prestaties vergelijken. Een hoge score in deze benchmarks geeft aan dat de onderdelen uit het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid (NUP)¹ zijn opgepakt en geïmplementeerd bij een gemeente. Het betreft aspecten van elektronische dienstverlening die bijdragen aan het realiseren van één overheidsingang (de gemeente) voor de burger en voor bedrijven per 2015. De monitor overheid.nl (in opdracht van het Ministerie van BZK) beoordeelt de elektronische dienstverlening van gemeenten, aan de hand van 40 maatregelen. Hierbij staat de gemeente Leiden op nr. 6. Op de site www.5beloften.nl, van de VNG, waarin vergelijkbaar onderzoek wordt gedaan, staat Leiden op dit moment op nr. 8. Beide scores zijn zondermeer positief te noemen.

Bovenstaande prestatie-indicatoren ten aanzien van elektronische dienstverlening zijn sterk instrumentgericht (aantallen formulieren of transacties en bekendheid van de website). Daarmee wordt niet expliciet gestuurd op de waardering door burgers van de elektronische dienstverlening, terwijl dat uiteindelijk wel het oogpunt van beleid zou moeten zijn. De eerder aangehaalde ambitie uit de bestuursovereenkomst ("de meest klantvriendelijke gemeente van Nederland") is daar immers op gericht. De stadsenquête 2010 bevat een aantal daarvoor relevante gegevens die als sturingsvariabelen benut zouden kunnen worden, met tussen haakjes de vindplaats:

1. Percentage voldoende beoordeling van de gemeentelijke website (tabel 5.3b1).
2. Percentage voldoende beoordeling gemeentelijk mailcontact/webformulier (tabel 5.3f1).
3. Beoordeling vindbaar- en overzichtelijkheid informatie (tabel 7.4b).
4. Mate waarin informatie op website wordt gevonden (tabel 7.4c).

Enkele relevante uitkomsten van de Stadsenquête 2010 zijn de volgende. De bekendheid van de gemeentelijke website is de afgelopen jaren toegenomen tot circa 80% van de deelnemers aan de enquête. Bijna 70% gebruikt de site ook echt. Daarbij stelt echter een kwart van de bezoekers dat informatie niet gemakkelijk te vinden is. Uiteindelijk heeft bijna 90% de benodigde informatie gevonden.

Ten aanzien van de beoordeling van de dienstverlening blijkt uit de Stadsenquête 2010 dat de website het meest gebruikte medium voor contact met de gemeente is, waarbij in 84% van de gevallen dit contact als voldoende / goed wordt beoordeeld. Daarbij scoort de beoordeling van contact via e-mail en website lager dan de traditionele contactvormen. Hier scoort ongeveer tweederde van de ondervraagden voldoende of goed. Tot slot beoordeelt ongeveer 80% van de ondervraagden de informatie uiteindelijk als voldoende of goed. De beoordeling van e-mailcontact is minder positief, met een tevredenheid (voldoende / goed) van uiteindelijk 61%.

Deze resultaten zijn zeker bemoedigend. Tegelijkertijd laten ze zien dat de gemeente op een aantal aspecten nog duidelijk een verbeterslag kan maken. Met name de vindbaarheid van informatie op de website en de kwaliteit van het e-mailcontact behoeven verbetering.

Ter illustratie van het feit dat de vindbaarheid van informatie op de gemeentelijke website nog behoorlijk verbeterd dient te worden, refereert de Rekenkamercommissie aan haar laatste onderzoek

¹ Het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid (NUP) is een prioriteitenprogramma tussen gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk. Het programma richt zich op een aantal voorzieningen die gezamenlijk de basisinfrastructuur vormen voor de realisatie van de e-overheid.



over het parkeerbeleid² in de gemeente Leiden, waarbij bleek dat – ondanks dat het Bestuurlijke Informatie Systeem (BIS) alle gemeentelijke informatie zou moeten ontsluiten – het onevenredig veel moeite kostte de benodigde informatie beschikbaar te krijgen. Het zoeken met Google leverde veel meer resultaten op dan het zoeken met behulp van de zoekfunctie BIS. Ook bleken niet alle relevante beleidsdocumenten te zijn opgenomen in BIS. De gebrekkige ontsluiting van bestuurlijke en beleidsinformatie constateerden wij ook bij andere onderzoeken door de Rekenkamercommissie. Niet alleen is sprake van een geringe vindbaarheid, ook blijkt dat vaak een datering ontbreekt, en dat het soms voorkomt dat van een beleidsnota verschillende versies in BIS staan, zonder dat duidelijk is welke versie door de Raad is vastgesteld. Voor burgers die bijvoorbeeld in het kader van inspraakprocedures of burgerparticipatie willen beschikken over deze informatie is dit gebrek aan transparantie en toegankelijkheid een buitengewoon belangrijk punt.

De Rekenkamercommissie is van mening dat het waarmaken van de hoge ambities alleen mogelijk is als integraal wordt ingezet op ICT-techniek, werkprocessen, organisatie en houding/gedrag. De gemeente Leiden kiest terecht voor zo'n integrale benadering. Een dergelijke brede aanpak is wel een zaak van lange adem. Daarom vraagt de Rekenkamercommissie aandacht voor de besturing. De beoogde veranderingen op het gebied van ICT-techniek, werkprocessen en organisatie zijn relatief eenvoudig te monitoren. Dat geldt in veel mindere mate voor veranderingen op het gebied van houding en gedrag. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het streven van de gemeente om zoveel mogelijk vergunningaanvragen oplossingsgericht te benaderen. Daartoe zal de burger die een aanvraag doet die licht afwijkt van de gestelde normen, actief worden benaderd om te komen tot een aanvraag die wel aan de eisen voldoet. Een ander voorbeeld is de wens van de gemeente om zich bij bepaalde regelgeving en de daaruit voortvloeiende noodzaak van het aanvragen van vergunningen, steeds weer de vraag te stellen of die regelgeving wel noodzakelijk is of dat deregulering mogelijk is. Dit vergt uiteindelijk een politieke keuze. Maar er zijn veel meer vragen die weggkomen achter het in gang gezette veranderingsproces die politiek bestuurlijke beantwoording behoeven.

Voorbeelden daarvan zijn:

1. Welke monitor of benchmark wil de gemeente hanteren om vast te stellen of Leiden de meest klantvriendelijke gemeente van Nederland is? Bijvoorbeeld, welk percentage van de burgers moet tevreden zijn met de (elektronische) dienstverlening van de gemeente?
2. Welk budget wordt beschikbaar gesteld om de hoge ambitie op het gebied van elektronische dienstverlening daadwerkelijk te realiseren?
3. Welke plaats heeft de elektronische dienstverlening binnen het palet van klantkanalen zoals loketdiensten, telefonische en schriftelijke dienstverlening en welke kostenafweging wordt daarbij gemaakt?
4. Is een maximale inzet op elektronische dienstverlening ook goed voor de groeiende groep oudere inwoners of zijn zij juist meer gebaat bij dienstverlening op locatie, zoals in verzorgingstehuizen? En hoever wil de gemeente daarin gaan?
5. Wil de gemeente via het instrument van tariefdifferentiatie sturen op het gebruik van klantkanalen (naar analogie van de verschillende tarieven voor huwelijksvoltrekkingen op verschillende tijdstippen)?

² Parkeerbeleid geparkeerd. Onderzoek naar het gemeentelijk parkeerbeleid. Rekenkamercommissie Leiden, oktober 2010.



Conclusie

De gemeente Leiden heeft zichzelf hoge ambities gesteld op het gebied van (elektronische) dienstverlening. Daartoe is een uitvoeringsprogramma opgezet dat een brede benadering kent: ICT-techniek, organisatie, werkprocessen en houding en gedrag. De Rekenkamercommissie oordeelt positief over deze aanpak en stelt met genoeg vast dat de gestelde prestatie-indicatoren grotendeels gerealiseerd zijn. Ook de benchmarks van de beoordeling van Leiden ten opzichte van andere gemeenten alsmede de waardering van burgers in het kader van de Stadsenquête 2010 geven een positief beeld.

Er zijn echter ook duidelijke verbeterpunten die nog de nodige aandacht vragen. In het bijzonder gaat het om de vindbaarheid van informatie op de website, de ontsluiting van bestuurlijke en beleidsinformatie en de kwaliteit van het e-mailcontact. De Rekenkamercommissie beveelt aan hier gericht actie op te zetten met meetbare resultaten.

Voorts wijst de Rekenkamercommissie erop dat de beoogde verandering van de houding en gedrag in de richting van oplossingsgericht handelen niet alleen een proces van lange adem en vasthoudendheid is, maar ook nadrukkelijk politieke sturing vergt. Het welslagen hiervan zal immers doorslaggevend blijken te zijn bij de beoordeling van de burger of Leiden de meest klantvriendelijke gemeente is. Een positieve beleving van een burger over een prachtige website met vele rechtstreeks te downloaden formulieren zal volledig teniet worden gedaan door een menselijk klantcontact dat gekenmerkt wordt door een houding van "regels zijn regels". Naast de noodzakelijke veranderingen in ICT-techniek, organisatie en werkprocessen, ligt in de attitudewijziging naar oplossingsgericht handelen de sleutel tot succes!

Omdat achter dit essentiële veranderingsproces verschillende politieke vragen weggkomen, vergt dit niet alleen aansturing en monitoring door het ambtelijk management maar ook politieke aandacht en sturing. De Rekenkamercommissie overweegt aan de hand van de uitkomsten van de volgende stadsenquête op dit aspect van de dienstverlening te beoordelen of de gewenste ontwikkeling daadwerkelijk optreedt. Dat lijkt ook een moment om te beoordelen of er aanleiding is een nader onderzoek naar de (elektronische) dienstverlening in te stellen en na te gaan in hoeverre met de maatregelen die getroffen worden het realiseren van de ambities uit de bestuursovereenkomst reëel is.

Graag lichten wij de inhoud en conclusies van deze brief aan u toe.

Hoogachtend,

Namens de Rekenkamercommissie van de gemeente Leiden,

C. van der Werf, voorzitter